

Vergaderjaar 2005–2006

**29 811**

## **Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197) (milieu-effectrapportage plannen)**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 6 februari 2006

#### **1. Algemeen**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen die de vaste commissie voor Milieu (hierna: commissie Milieu) naar voren heeft gebracht met betrekking tot dit wetsvoorstel.

Ik stel het op prijs dat de commissie Milieu van mening is dat het wetsvoorstel bijdraagt aan een meer duurzame ontwikkeling en het wetsvoorstel derhalve positief heeft ontvangen.

Ik zal in deze memorie van antwoord mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ingaan op de vragen en opmerkingen van de commissie Milieu en volg daarbij de tweedeling van het voorlopig verslag, waarbij het eerste deel het niveau van milieubescherming bij plannen betreft en het tweede deel het beoogde convenant.

#### **2. Beschermingsniveau van het milieu bij plannen**

De commissie Milieu stelt dat met het wetsvoorstel is gekozen voor een vermindering van het beschermingsniveau van het milieu. Hierover merk ik het volgende op.

Er wordt met een milieu-effectrapportage (hierna: m.e.r.) voor plannen (hierna: SMB) een extra milieubeoordeling voor bepaalde activiteiten toegevoegd, hetgeen juist een duidelijke versterking van de aandacht voor het milieu bij de besluitvorming over die activiteiten tot gevolg zal hebben (in de gehele keten van plannen tot uiteindelijke projecten). Vooropgesteld dient namelijk te worden dat de milieubeoordeling van een of meer plannen veelal gevolgd zal worden door een milieubeoordeling van een concreet uitvoeringsbesluit voor een activiteit (hierna: m.e.r.). Er vindt dus op meerdere momenten een milieubeoordeling plaats. In de ogen van de regering is er daarom sprake van beleidswinst voor het milieu: daar waar er thans op planniveau geen expliciete en transparante aandacht voor het milieu is in de vorm van een wettelijke regeling, wordt die met de introductie van de SMB wettelijk verankerd.

Over de in het wetsvoorstel gekozen lijn wil ik het volgende opmerken. Het wetsvoorstel houdt een strikte omzetting in van richtlijn nr. 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van

bepaalde plannen en programma's, kortweg strategische milieu-beoordeling genoemd (hierna: richtlijn SMB), hetgeen in lijn is met de doelstellingen uit het hoofdlijnenakkoord van het kabinet, om geen extra maatregelen te introduceren die stringenter zijn dan de Europese normen voorschrijven. De door de lidstaten van de Europese Unie breed gedragen waarborgen volgens de richtlijn SMB bieden mijns inziens over het geheel genomen in beginsel adequate basisvoorwaarden. De elementen die de commissie Milieu noemt (inspraak in de voorfase en verplichte advisering door de Commissie voor de milieu-effectrapportage (hierna: Commissie voor de m.e.r.)) zouden verder gaan dan strikte omzetting en zouden derhalve zogenaamde «koppen» op de richtlijn SMB zijn. Het voorliggende wetsvoorstel laat onverlet dat het bevoegd gezag voor een plan, wanneer daartoe de wenselijkheid bestaat, de genoemde voorzieningen aanvullend op de wettelijke vereisten, in kan passen bij de voorbereiding van een milieu-effectrapport (hierna: MER). In het voorliggende wetsvoorstel is slechts bepaald dat de inspraak in de voorfase en de adviesaanvraag aan de Commissie voor de m.e.r. niet, respectievelijk niet in *alle* gevallen verplicht zijn. Er zijn overigens geen lidstaten bekend die bij de implementatie van de richtlijn SMB verder gaan dan de verplichtingen van die richtlijn.

Ook sluit dit wetsvoorstel aan bij de doelstelling uit het hoofdlijnenakkoord van het kabinet om, waar mogelijk, meer ruimte te laten voor invulling van de eigen verantwoordelijkheid van andere overheden. Wetgeving dient enerzijds de totstandkoming van een kwalitatief goed milieुरapport te garanderen en anderzijds het leveren van maatwerk door het bevoegd gezag in het beoordelingsproces te faciliteren. Het is aan het bevoegd gezag om, rekening houdend met lokale omstandigheden, de passende procedurele zwaarte te bepalen. Artikel 7.11c van het wetsvoorstel biedt dan ook de mogelijkheid om in een concreet geval in de voorfase transparant te maken of, en wanneer aanvullende maatregelen (zoals inspraak en advisering door de Commissie voor de m.e.r. of een andere onafhankelijke instantie) noodzakelijk worden geacht voor de volledigheid en juistheid van het MER.

Er wordt, zoals opgemerkt, met de introductie van een m.e.r. voor plannen een extra milieubeoordeling toegevoegd, hetgeen een duidelijke versterking van de aandacht voor milieu bij planontwikkeling tot gevolg zal hebben. Dit zal tegelijkertijd ook leiden tot een onvermijdelijke verhoging van de regeldruk. Wanneer de huidige m.e.r.-regelgeving (voor besluiten) ongewijzigd zou blijven en de inhoud daarvan volledig op planniveau zou worden overgenomen, ontstaat in mijn ogen een onwenselijk grote regeldruk.

Zorgvuldige afweging van milieubelangen op het niveau van plannen, conform het voorliggende wetsvoorstel, maakt het mogelijk om ook op het niveau van de concrete besluiten te volstaan met een procedure die dichter aansluit bij Europese verplichtingen. Herziening van de m.e.r.-procedure voor besluiten draagt dan bij aan verlichting van de totale regeldruk bij de milieueffectbeoordeling. Van belang is daarom de samenhang van dit wetsvoorstel met de voorgenomen herijking van de m.e.r.-procedure. Dat voornemen is uitgewerkt in mijn brief aan de Tweede Kamer van 28 januari 2005 over het toekomstige stelsel van milieubeoordeling (Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 25) (hierna: beleidsbrief m.e.r.). Bij de uitwerking van dat voornemen zal voorop staan dat deregulering niet ten koste mag gaan van de milieudoelstellingen. Voor de regelgeving over de milieueffectbeoordeling betekent dit dat onverminderd garanties dienen te blijven bestaan voor voldoende aandacht voor het milieubelang bij bestuurlijke besluiten.

Het uitgangspunt van de beleidsbrief m.e.r. is om in de toekomst slechts eenmaal de procedure met de meeste waarborgen toe te passen in de

samenhangende keten van een kaderscheppend plan en de daarop volgende m.e.r.-plichtige project(en). Hierbij wordt, zoals gezegd, wel ruimte geboden voor een eigen afweging door het bevoegd gezag om daar waar nodig extra waarborgen in de procedure op te nemen, zoals een advies van de Commissie voor de m.e.r., in die gevallen waarin dat niet is voorgeschreven, maar wel noodzakelijk wordt geacht.

Recente jurisprudentie toont aan dat aan de kwaliteit van het MER hoge eisen worden gesteld, zoals de commissie Milieu opmerkt. Ik wil nog eens benadrukken dat de initiatiefnemer (waaronder het bevoegd gezag) verantwoordelijk is voor de inhoud van het MER. Ik erken dat de Commissie voor de m.e.r. hierbij inderdaad een belangrijke rol kan spelen. De taak van de Commissie voor de m.e.r. is onder andere het adviseren van het bevoegd gezag met betrekking tot milieu-effectrapporten (artikel 2.17, tweede lid, onder b, Wm). Deze commissie heeft meer bepaald tot taak te toetsen of het MER volledig en juist is, maar het is niet aan de commissie om een eindoordeel te vellen. Het bevoegd gezag neemt uiteindelijk de besluiten en is voor de kwaliteit van die besluiten (inclusief de beoordeling van de inhoud van het MER, van de wijze waarop met de milieu-informatie en met het advies van de Commissie voor de m.e.r., indien dat is uitgebracht, is omgegaan) verantwoordelijk en dient haar besluiten adequaat en zorgvuldig te motiveren. De hoge eisen die in de jurisprudentie worden gesteld gelden overigens niet alleen voor het MER, maar voor de gehele besluitvormingsprocedure waarvan het MER een onderdeel uitmaakt. Het ligt derhalve in de rede dat, gelet op de verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag, deze ook de ruimte moet hebben om tot een zorgvuldige besluitvorming te komen.

De commissie Milieu merkt op dat de Raad van State in zijn advies over het wetsvoorstel heeft aangegeven dat het achterwege laten van een aantal proceswaarborgen per saldo een vermindering van het huidige niveau van milieubescherming inhoudt, terwijl het de bedoeling van de Europese Richtlijn is om de betekenis van de milieubeoordeling op het niveau van plannen te vergroten.

Ik merk hierover op dat de Raad in zijn advies doelde op *bepaalde* plannen waarvoor nu nog de m.e.r.- (beoordelings)plicht voor besluiten (m.e.r.) geldt, en die zullen worden overgeheveld naar de m.e.r.-plicht voor plannen (SMB). Dit betekent een overheveling van kolom 3 (oud) naar kolom 3 (nieuw) van de onderdelen C en D van de bijlage bij de voorgenomen wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage 1994.<sup>1</sup> Daarmee zullen deze plannen worden onderworpen aan een procedure met minder voorschriften dan de huidige m.e.r.-procedure. De Raad erkent overigens wel dat de regeling zoals die in het wetsvoorstel is opgenomen conform de richtlijn SMB is.

Bij dit beperkte aantal specifieke gevallen is overheveling inderdaad onvermijdelijk gebleken vanwege de samenhang met de implementatie van de richtlijn SMB. Omdat als gevolg van de wetwijziging naast een m.e.r., een SMB is geïntroduceerd, ligt het in de rede de plannen die op grond van het huidige Besluit milieu-effectrapportage 1994, m.e.r.- (beoordelings)plichtig zijn, zoveel mogelijk SMB-plichtig te maken. Hierbij gaat het overigens om die plannen waarop nog een besluit volgt waarvoor in de toekomst in principe een m.e.r. of m.e.r.- beoordeling moet worden uitgevoerd. Volgt er op een plan geen besluit waarop de m.e.r.- (beoordelings)plicht van toepassing kan zijn, dan is overheveling naar kolom 3 (nieuw) niet mogelijk en blijft op dat plan (op te nemen in kolom 4 (nieuw)) de bestaande en nog aan te passen m.e.r.-procedure van toepassing.

In het geval van overheveling van plannen van de m.e.r.- (beoordelings)plicht naar SMB-plicht blijven bepaalde waarborgen, zoals eerder opgemerkt, die nu nog voor een m.e.r. voor besluiten verplicht zijn gesteld, ook

---

<sup>1</sup> Het ontwerp-wijzigingsbesluit is gepubliceerd in de Staatscourant van 17 januari 2005 (Stcrt. 2005, 11) en ligt thans voor advies bij de Raad van State.

voor sommige van de overgehevelde plannen verplicht. Dit geldt bijvoorbeeld voor voorgenomen plannen waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 7.2a van het wetsvoorstel, of waarvan de uitvoering is voorzien in een gebied dat onderdeel vormt van de ecologische hoofdstructuur. Voor deze plannen is advisering door de Commissie voor de m.e.r. wel verplicht gesteld (art. 7.26b van het wetsvoorstel).

In andere gevallen zijn die extra vereisten, conform de richtlijn SMB niet verplicht gesteld. Dit wil overigens niet zeggen dat die waarborgen niet mogen of zullen worden toegepast door het bevoegd gezag in een concreet geval. Ik wijs hier nogmaals op de eerdergenoemde mogelijkheid van het leveren van maatwerk door het bevoegd gezag.

De overheveling van de plannen waarop de Raad van State in zijn advies doelde, zal mijns inziens niet leiden tot een vermindering van het niveau van milieubescherming.

In de beleidsbrief m.e.r. is aangegeven dat bij de herijking van de m.e.r., de huidige regelgeving voor de m.e.r. voor besluiten zoveel mogelijk zal worden vereenvoudigd tot de vereisten van richtlijn nr. 85/337/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. Wanneer dit zal zijn geëffectueerd, zal de milieubeoordeling van plannen volgens het voorliggende wetsvoorstel de meest uitgebreide waarborgen kennen in het gehele stelsel van milieubeoordeling van plannen en besluiten. Hiermee zal recht worden gedaan aan één van de uitgangspunten van deze beleidsbrief: het zwaartepunt van de milieubeoordeling dient op het niveau van plannen te liggen. Voor de plannen waar de Raad van State naar verwijst, zal dan gelden dat de milieubeoordeling ervan volgens de meest uitgebreide voorschriften dient te worden uitgevoerd.

### **3. Convenant**

De commissie Milieu verwijst naar de evaluatie van NOVIO-consult waarin deze organisatie zich afvraagt of decentralisatie van bevoegdheden zal leiden tot de beoogde lastenverlichting. NOVIO-consult stelt dat dit eerder zal leiden tot onzekerheid en juridisering.

Ik deel die twijfel of er sprake zal zijn van lastenverlichting niet. «Decentralisatie» in dit wetsvoorstel houdt in dat niet meer alles wordt voorgeschreven maar dat maatwerk geleverd kan worden door het bevoegd gezag zodat extra waarborgen alleen worden ingezet in die gevallen waarin dat ook werkelijk nodig wordt gevonden. Het voorgaande sluit namelijk aan bij de doelstelling van het kabinet om «daar waar mogelijk ruimte te laten voor de invulling van de eigen verantwoordelijkheid van andere overheden». In de *verdeling* van die verantwoordelijkheden van de overheden zelf zal als gevolg van dit wetsvoorstel overigens geen wijziging optreden. Er is immers enerzijds sprake van een verantwoordelijk bestuursorgaan ten aanzien van het «plan» en anderzijds van een bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor een «besluit» ten aanzien van een concrete activiteit. Het bevoegd gezag blijft ervoor verantwoordelijk, zoals nu ook reeds het geval is, om te bepalen wat in een MER aan de orde moet komen en of een MER van de initiatiefnemer voldoende informatie bevat om tot een zorgvuldig bestuurlijk besluit te kunnen komen. Ook de stelling dat er «onzekerheid» zal ontstaan, deel ik niet. De m.e.r. is een belangrijk milieu-instrument dat in de afgelopen 18 jaar zijn grote waarde heeft bewezen. Overheden zijn inmiddels over het geheel genomen vertrouwd met de m.e.r. als belangrijk en waardevol milieu-instrument. Zij maken afwegingen met betrekking tot milieu, natuur en in toenemende mate ook cultuurhistorie die voorafgaan aan de besluitvorming. Milieubelangen zijn prominent op de agenda gekomen bij overheidsbesluiten. Voor plannen geldt dat het bevoegd gezag de voorbe-

reiding van het MER op een efficiënte en zorgvuldige wijze zal kunnen inpassen in het voorbereidingsproces van het plan. Het afzien van wettelijke bepalingen die uitgaan boven de Europese m.e.r.-verplichtingen zal naar verwachting dan ook niet leiden tot minder aandacht voor milieubelangen bij m.e.r.-plichtige besluiten. De wettelijke verplichting tot het maken van een milieurapport, tot het geven van gelegenheid voor inspraak en tot het motiveren van een overheidsbesluit blijft immers bestaan. Gezien de ervaring die gedurende vele jaren met het instrument «m.e.r.» is opgedaan, verwacht ik dat het bevoegd gezag de noodzaak tot en het gewenste moment van advisering zeer wel zelf kan beoordelen. Wat betreft «de ver gaande juridisering» heb ik in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer te kennen gegeven dat er naar mijn mening geen directie relatie is tussen het ontbreken van het advies van de Commissie voor de m.e.r. en juridisering. Immers ook de inspraak op het milieurapport en een eigen beoordeling door het bevoegd gezag kunnen in dergelijke gevallen, vóórdat het besluit wordt genomen, bijdragen aan een toereikend MER. Indien de Commissie voor de m.e.r. niet geadviseerd heeft over een MER, zal er mijns inziens niet zonder meer sprake zijn van een ontoereikend MER, op grond waarvan een gang naar de rechter eerder overwogen zou kunnen worden. Voor een nadere uitwerking van dit punt verwijs ik u naar Kamerstukken II 2004/05, 29 811, nr. 7, bladzijden 9 en 10.

Ook het IPO en de VNG ondersteunen de uitgangspunten van het voorgenomen toekomstige m.e.r. stelsel, namelijk één integraal systeem, zwaartepunt van instrumentarium op planniveau, deregulering, decentralisatie en lastenverlichting waar mogelijk en verantwoord. Ook hier verwijs ik u kortheidshalve naar Kamerstukken II 2004/05, 29 811, nr. 7, bladzijde 5.

Over de vragen van de commissie Milieu aangaande het belang van een spoedige opstelling van het convenant, het moment waarop het convenant gereed zal zijn en de afstemming van de evaluatie van het convenant op de herijking van de m.e.r., merk ik het volgende op.

Thans wordt gewerkt aan het maken van afspraken met de partijen in de praktijk. De precieze inhoud van de afspraken moet nog samen met die partijen worden bepaald. Het ligt echter in de rede dat in het convenant afspraken gemaakt worden over de mogelijke hulpmiddelen die het bevoegd gezag kan aanwenden om aan de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de toepassing van de wettelijke regeling, invulling te geven. Ik hecht belang aan een spoedige opstelling van het convenant en verwacht medio 2006 tot concrete afspraken te kunnen komen.

Wat betreft het voorgenomen wetsvoorstel tot herijking van de m.e.r., streef ik ernaar om dit in tweede helft van 2006 bij de Tweede Kamer in te dienen. Het lijkt, door het tijdpad, minder goed mogelijk om de ervaringen die opgedaan zullen worden met het convenant te betrekken bij de voorbereiding van dat wetsvoorstel.

Ik ga er, zoals opgemerkt, vanuit dat het convenant een instrumenteel karakter zal hebben, waarin afspraken gemaakt worden over middelen die nuttig kunnen zijn voor het bevoegd gezag bij de daadwerkelijke toepassing van de wettelijke regeling. Hierbij kunnen aan de orde zijn de beoogde handreiking voor de SMB-regelgeving, de kennisfunctie voor m.e.r. en SMB of de rol van de Commissie voor de m.e.r. Ook de financiering kan bij het convenant aan de orde komen. De flexibiliteit en mogelijkheden tot maatwerk die worden beoogd in de gehele stelselherziening van het milieubeoordelingsinstrumentarium dienen behouden te blijven en het convenant dient geen procedures of stroperige regels te introduceren. Ik verwacht dan ook niet dat het convenant het karakter zal krijgen van aanvullende voorschriften of verplichtingen die bij de toepassing van de wettelijke regeling in acht moeten worden genomen. Dit laatste lijkt bovendien minder in lijn te liggen met de uitgangspunten van de wette-

lijke regeling en de uitgangspunten die in algemene zin in het hoofdlijnenakkoord van het kabinet en de herijking van VROM-regelgeving worden gehanteerd (strikte implementatie, deregulering en decentralisatie waar mogelijk). Vanuit dit gezichtspunt bezien, is te verwachten dat de ervaringen met het convenant minder van directe invloed zijn op het beoogde wetsvoorstel dat de herijking van de m.e.r. zal regelen. Dit wetsvoorstel zal langs de lijnen van de beleidsbrief m.e.r. worden vormgegeven. De ervaringen die tot die tijd worden opgedaan met de concrete uitvoering van de richtlijn SMB en de samenhang daarvan met de m.e.r., zullen uiteraard wel worden meegenomen in de vormgeving van het wetsvoorstel over de herijking van de m.e.r.

Mocht de uitvoering van het convenant tot nadere afweging aanleiding geven, dan lijkt het voor de hand te liggen daar eerst met de partners bij dat convenant over te praten en vervolgens samen te bekijken of maatregelen overwogen moeten worden en, indien het antwoord op die vraag bevestigend is, welke dat zijn. Het lijkt onder de huidige omstandigheden en in de context van het wetsvoorstel minder voor de hand te liggen om op voorhand een wetswijziging te overwegen, zonder daarover met die partners van gedachten te hebben gewisseld.

In antwoord op de vraag van de commissie Milieu wat naar mijn mening de belangrijke ijkpunten zijn voor de evaluatie van het convenant, vermeld ik nogmaals dat de afspraken in het convenant over mogelijke hulpmiddelen tot doel hebben om het bevoegd gezag te ondersteunen bij het toepassen van de wettelijke regeling en de kwaliteit van de milieubeoordeling (met mogelijkheden voor flexibiliteit en maatwerk), zonder stroperige procedureregels te introduceren. Het ligt in de rede dat de gemaakte afspraken en de gekozen hulpmiddelen een belangrijk ijkpunt zijn bij een latere evaluatie van de doelstellingen van het convenant. Anderzijds kunnen de hoogte van de kosten en de wijze waarop die kosten verdeeld zijn in het convenant een ijkpunt zijn bij de evaluatie.

Wat betreft de vraag welke instanties partij zouden moeten zijn bij het convenant, ligt het voor de hand om de afspraken in het convenant met alle betrokken partijen voor te bereiden. Daar horen, wat mij betreft, behalve het IPO en de VNG, ook de departementen, de Commissie voor de m.e.r. en (zoveel mogelijk) afzonderlijke gemeenten, provincies en waterschappen bij. Welke partijen vervolgens de daadwerkelijke ondertekening voor hun rekening nemen, zal mede afhangen van de concrete afspraken die gemaakt worden.

Uiteraard zal het convenant een evaluatievoorziening kennen. Ik ga er daarbij van uit dat de concrete uitvoering daarvan door een externe partij kan worden gedaan. Welke organisatie daarvoor het meest in aanmerking komt, zal te zijner tijd worden onderzocht.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel